

---

**Bayshore Shopping Centre Limited** *Appellant;*

and

**The Corporation of the Township of Nepean and William Bourne and March Ridge Developments Limited**

*Respondents.*

1972: March 10; 1972: March 30.

Present: Fauteux C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence and Pigeon JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Municipal law—Zoning by-law—Proposed shopping centre—Individual components included within permitted uses—Whether “shopping centre” a permitted use although not so listed.*

The individual respondent, the building inspector of the respondent municipality, had been on the point of granting to the appellant a building permit for the erection of a shopping centre upon certain lands when the respondent development company commenced an action against the municipality alleging that the by-laws of the municipality applicable to the lands in question did not permit the erection of a shopping centre. Therefore the building inspector and the municipality refrained from issuing the building permit. The appellant thereupon served notice of application for an order of *mandamus*

---

**Bayshore Shopping Centre Limited** *Appelante;*

et

**The Corporation of the Township of Nepean et William Bourne et March Ridge Developments Limited**

*Intimés.*

1972: le 10 mars; 1972: le 30 mars.

Présents: Le Juge en Chef Fauteux et les Juges Martland, Judson, Ritchie, Hall, Spence et Pigeon.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Droit municipal—Règlement de zonage—Centre commercial—Chaque élément compris dans les usages permis—«Centre commercial» est-il un usage permis quoiqu'il ne soit pas énuméré.*

L'intimé, inspecteur de construction dans la municipalité intimée, était sur le point d'accorder à l'appelante un permis de construction pour l'érection d'un centre commercial sur certains terrains quand la compagnie de mise en valeur intimée a intenté une action contre la municipalité, alléguant que les règlements de la municipalité applicables aux terrains en question n'autorisaient pas l'érection d'un centre commercial. Par conséquent, l'inspecteur de construction et la municipalité se sont abstenus de délivrer le permis de construction. L'appelante a alors signifié un avis de requête pour obtenir un bref de *manda-*

compelling such issuance and named as respondents to that application not only the building inspector and the municipality but also the development company. The application, which was opposed by the development company only, was granted by the chambers judge. On appeal, the Court of Appeal allowed the appeal and quashed the order. An appeal to this Court ensued.

The one vital issue upon the appeal was the true construction of By-law 39-62 of the respondent municipality and the determination of whether, upon the proper construction of the said by-law, the appellant was entitled to have the respondent building inspector and the respondent municipality issue to it a building permit or building permits for the construction of the shopping centre in accordance with its application for such permits.

*Held:* The appeal should be allowed and the order of the judge of first instance restored.

In the zoning by-law in question there was no mention of "shopping centre" in a permitted uses section of any zone but there was set out as permitted uses in Commercial-Regional C1 Zone the words "retail store", "a service shop" and "department store". The Court was of the opinion that the words "retail store" "service shop" and "department store" would as generic terms cover a shopping centre when there were no words in the permitted uses sections of the by-law to make a distinction between these words and a "shopping centre". The omission of the words "shopping centre" in all the permitted use sections of the by-law far from indicating the intention of the Council to prohibit the erection of such structures indicated that in its view they were already covered in the three different permitted uses referred to above.

The final words of the definition of "retail store", *i.e.* "but does not include any other retail outlet otherwise classified or defined in this by-law", were regarded as clear indication that the Council intended to include within the definition not only a "retail store" but all retail outlets which were not otherwise classified or defined. A shopping centre was nothing but a group of "retail outlets".

The presence of the words "planned shopping centre" in a section of the by-law applying to all zones and respecting required parking facilities did not indicate that a shopping centre was "otherwise classified". The suggestion that the inclusion of the

*mus* pour que soit ordonnée la délivrance du permis; elle désignait non seulement l'inspecteur de construction et la municipalité comme intimés dans cette requête mais aussi la compagnie de mise en valeur. La requête, que seule la compagnie de mise en valeur a opposée, a été accueillie par le Juge en Chambre. La Cour d'appel a accueilli l'appel et annulé l'ordonnance. D'où l'appel en cette Cour.

En l'espèce, il s'agissait essentiellement de trouver la juste interprétation du règlement 39-62 de la municipalité intimée et de décider si, d'après l'interprétation appropriée dudit règlement, l'appelante avait le droit d'obliger l'inspecteur de construction intimé et la municipalité intimée à lui délivrer un ou des permis de construction pour l'érection du centre commercial conformément à sa demande à cet effet.

*Arrêt:* L'appel doit être accueilli et l'ordonnance du juge de première instance rétablie.

Dans le règlement de zonage en question, il n'est pas fait mention d'un «centre commercial» dans un article relatif aux usages permis de quelque zone que ce soit, mais, au sujet de la zone C1 Commerciale-régionale, on mentionne comme usage permis un «magasin de détail», un «magasin de services» et un «grand magasin». La Cour est d'avis que les expressions «magasin de détail», «magasin de services» et «grand magasin», en tant que termes génériques, comprennent un centre commercial, quand les articles du règlement se rapportant aux usages permis ne font pas de distinction entre ces expressions et un «centre commercial». Loin de révéler l'intention du Conseil d'interdire l'érection de ce genre de structure, l'omission de l'expression «centre commercial» dans tous les articles du règlement se rapportant aux usages permis indique que, selon le Conseil, ce genre de structure était déjà compris dans les trois différents usages permis mentionnés plus haut.

Les derniers mots de la définition d'un «magasin de détail», c'est-à-dire «mais, ne comprend aucun commerce de détail autrement classé ou défini dans le présent règlement» indiquent clairement que le Conseil avait l'intention d'inclure dans la définition non seulement un «magasin de détail», mais tous les commerces de détail qui n'étaient pas autrement classés ou définis. Un centre commercial n'est rien d'autre qu'un groupe de «commerces de détail».

La présence de l'expression «centre commercial organisé» dans un article du règlement applicable à toutes les zones et qui traite de l'espace requis pour le stationnement ne signifie pas qu'un centre commercial est «autrement classé». La suggestion selon

words "planned shopping centre" in the parking requirement was preparatory for some future amendments which might permit such alleged presently prohibited structures was not accepted.

*Thomas C. Watkins Ltd. v. Cambridge Leaseholds Ltd. et al.*, [1966] S.C.R. v; *Oshawa Wholesale Ltd. et al. v. Canadia Niagara Falls Ltd. et al.*, [1972] 1 O.R. 481, distinguished.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario allowing an appeal from an order of Keith J., directing the issue of a building permit. Appeal allowed.

*D. K. Laidlaw, Q.C.*, for the appellant.

*Walter D. Baker, Q.C.*, for the respondents, William Bourne and Township of Nepean.

*W. B. Williston, Q.C.*, and *L. H. Mandel*, for the respondent, March Ridge Developments Ltd.

The judgment of the Court was delivered by

SPENCE J.—This is an appeal of Bayshore Shopping Centre Limited from the judgment of the Court of Appeal for Ontario pronounced on December 15, 1971. By that judgment the Court of Appeal for Ontario had allowed an appeal from the order of Keith J., pronounced on November 12, 1971, directing the respondents William Bourne and the Corporation of the Township of Nepean to issue to the appellant a building permit for the erection of a shopping centre upon the lands in question. The said Bourne, the building inspector of the Township of Nepean, had been on the point of granting such a permit when the respondent, March Ridge Developments Limited, commenced an action against the respondent Township of Nepean alleging that the by-laws of that municipal corporation applicable to the lands in question did not permit the erection of a shopping centre. Therefore the respondents Bourne and the Township of Nepean refrained from issuing the building permit for which the appellants had applied. The appellants thereupon served notice of application for the said *mandamus* compelling such issuance and named as respondents to that application not only the said Bourne and Township of Nepean but the

laquelle l'expression «centre commercial organisé» a été insérée dans les conditions relatives au stationnement en vue d'une modification future qui permettrait ces structures qui, allègue-t-on, sont présentement interdites, ne peut pas être admise.

Distinction faite avec les arrêts: *Thomas C. Watkins Ltd. c. Cambridge Leaseholds Ltd. et al.*, [1966] R.C.S. v; *Oshawa Wholesale Ltd. et al. v. Canadia Niagara Falls Ltd. et al.*, [1972] 1 O.R. 481.

APPEL d'un jugement de la Cour d'appel de l'Ontario infirmant une ordonnance du Juge Keith, ordonnant la délivrance d'un permis de construction. Appel accueilli.

*D. K. Laidlaw, c.r.*, pour l'appelante.

*Walter D. Baker, c.r.*, pour les intimés, William Bourne et Township of Nepean.

*W. B. Williston, c.r.*, et *L. H. Mandel*, pour l'intimée, March Ridge Developments Ltd.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE SPENCE—Il s'agit d'un appel interjeté par Bayshore Shopping Centre Limited à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario rendu le 15 décembre 1971. Par cet arrêt, la Cour d'appel de l'Ontario accueillait un appel de l'ordonnance du Juge Keith prononcée le 12 décembre 1971 et ordonnant aux intimés William Bourne et The Corporation of the Township of Nepean de délivrer à l'appelante un permis de construction pour l'érection d'un centre commercial sur les terrains en question. Ledit Bourne, inspecteur de construction dans le canton de Nepean, était sur le point d'accorder le permis quand l'intimée, March Ridge Developments Limited, a intenté une action contre l'intimé The Township of Nepean, alléguant que les règlements de cette municipalité applicables aux terrains en question n'autorisaient pas l'érection d'un centre commercial. Par conséquent, les intimés Bourne et The Township of Nepean se sont abstenus de délivrer le permis de construction demandé par l'appelante. L'appelante a alors signifié un avis de requête pour obtenir ledit *mandamus* pour que soit ordonnée la délivrance du permis; elle désignait non seulement lesdits Bourne et The Township of Nepean comme inti-

said March Ridge Developments Ltd. The respondents Bourne and Township of Nepean have never opposed the issue of the permit nor of an order of the Court directing that they do so issue the said permit and have taken such position before Keith J., the Court of Appeal for Ontario and this Court. The respondent March Ridge Developments Ltd. has opposed the issuance of the permit and the appellant's application throughout. Keith J., giving no written reasons for his disposition, granted the appellant's application and refused this respondent's application for a stay of execution. The Court of Appeal for Ontario in a unanimous judgment pronounced on December 15, 1971, allowed the respondent March Ridge Developments Ltd.'s appeal from the order of Keith J. and quashed his order. The appeal to this Court ensued.

All counsel before this Court agreed that the one vital issue upon the appeal was the true construction of By-law 39-62 of the respondent Township of Nepean and the determination of whether, upon the proper construction of the said by-law the appellant was entitled to have the respondents Bourne and the Township of Nepean issue to it a building permit or building permits for the construction of the shopping centre in accordance with its application for such permits. Other issues had been canvassed before Keith J. and the Court of Appeal for Ontario but in this Court all counsel ignored such other issues and confined their submissions to the one issue of the true construction of the said By-law 39-62.

It was the initial submission of counsel for the appellant that the Court of Appeal for Ontario fell into error in believing that the construction of the said By-law 39-62 could be governed by the judgment of the same Court similarly constituted in *Oshawa Wholesale Ltd. et al. v. Canadia Niagara Falls Ltd. et al.* which had been argued immediately before the appeal in the present case and which is now reported in [1972] 1 O.R. 481. That appeal also dealt with an application to compel the issuance of a building permit for a shopping centre. The decision and that in the present case were the latest in a few appeals to the

més dans cette requête mais aussi ladite March Ridge Developments Ltd. Les intimés Bourne et The Township of Nepean n'ont jamais fait opposition à la délivrance du permis ou d'une ordonnance de la Cour ordonnant qu'ils délivrent ledit permis et c'est la position qu'ils ont prise devant le Juge Keith, devant la Cour d'appel de l'Ontario et devant cette Cour. L'intimée March Ridge Developments Ltd. a fait opposition à la délivrance du permis et à la demande de l'appelante tout au long des procédures. Le Juge Keith, dont la décision a été rendue sans motifs écrits, a accueilli la demande de l'appelante et a rejeté la demande de cette intimée pour l'obtention d'un sursis. Dans un arrêt unanime prononcé le 15 décembre 1971, la Cour d'appel de l'Ontario a accueilli l'appel interjeté par l'intimée March Ridge Developments Ltd. à l'encontre de l'ordonnance du Juge Keith et elle a annulé cette ordonnance. D'où l'appel en cette Cour.

Devant cette Cour, les avocats de toutes les parties ont convenu qu'en l'espèce, il s'agissait essentiellement de trouver la juste interprétation du règlement 39-62 de l'intimé The Township of Nepean et de décider si, d'après l'interprétation appropriée dudit règlement, l'appelante avait le droit d'obliger les intimés Bourne et The Township of Nepean à lui délivrer un ou des permis de construction pour l'érection du centre commercial conformément à sa demande à cet effet. D'autres questions ont été débattues devant le Juge Keith et la Cour d'appel de l'Ontario, mais, en cette Cour, les avocats de toutes les parties ont laissé de côté ces autres questions et ont limité leur plaidoirie à l'unique question de la juste interprétation dudit règlement n° 39-62.

L'avocat de l'appelante a d'abord allégué que la Cour d'appel de l'Ontario a fait une erreur en croyant que l'interprétation dudit règlement n° 39-62 pouvait être régie par un arrêt analogue rendu par la même Cour dans *Oshawa Wholesale Ltd. et al. v. Canadia Niagara Falls Ltd. et al.*, affaire plaidée immédiatement avant l'appel en l'espèce et maintenant publiée dans [1972] 1 O.R. 481. Cet appel avait aussi pour objet une demande pour que soit ordonnée la délivrance d'un permis de construction pour un centre commercial. Cette décision-là et la décision en l'espèce sont les plus récents de quelques appels interjetés

Court of Appeal for Ontario, at least one of which came to this Court which need to be mentioned upon this point.

In *Thomas C. Watkins Ltd. v. Cambridge Leaseholds et al.*<sup>1</sup>, the learned judge of first instance had granted a *mandamus* directing the issue of a building permit for the erection of a department store. The majority of the Court of Appeal for Ontario dismissed an appeal from that order but McGillivray J.A. in dissenting reasons would have allowed the appeal and quashed the order upon the basis that the zoning by-law in question had set out five different commercial zones and in only one of them had listed as a permitted use a department store although retail stores were listed as permitted uses in all five zones. The application before the Court was for a department store in one of the other four zones. McGillivray J.A. said in his reasons:

It is reasonable to believe that by making these two items separate and distinct in the by-law they are to bear a different connotation and that the term "retail store" is not sufficiently comprehensive to include department store.

Upon appeal to this Court argued on June 10, 1966, the appeal was allowed in an oral judgment in which this Court expressly adopted the dissenting reasons of McGillivray J.A.

A not dissimilar issue came before Houlden J. in the *Oshawa Wholesale Ltd.* case, an action to have declared void a building permit already issued for erection of what was termed by an expert witness a "sub-regional shopping centre". The zoning by-law in question never listed as a permitted use a "sub-regional shopping centre" or even a shopping centre without descriptive adjectives, but did permit "local shopping centre". These words were defined in the by-law to mean "a group of smaller related stores situate for direct service within a residential neighbourhood unit". Houlden J. in lengthy and very carefully considered reasons dealt with many issues not here relevant and held that the by-law having specifically permitted one type of shopping centre,

<sup>1</sup> [1966] S.C.R.v.

en Cour d'appel de l'Ontario, dont au moins un a été entendu en cette Cour et qu'il y a lieu de mentionner à ce sujet.

Dans *Thomas C. Watkins Ltd. c. Cambridge Leaseholds et al.*<sup>1</sup>, le savant juge de première instance avait accordé un *mandamus* ordonnant la délivrance d'un permis de construction pour l'érection d'un grand magasin. La majorité de la Cour d'appel de l'Ontario a rejeté un appel de cette ordonnance, mais le Juge d'appel McGillivray, dans ses motifs de dissidence, aurait accueilli l'appel et annulé l'ordonnance pour le motif que le règlement de zonage en question avait établi cinq zones commerciales distinctes dont une seulement désignait comme usage permis un grand magasin, bien que toutes cinq désignaient comme usage permis des magasins de détail. La demande présentée devant la Cour visait l'érection d'un grand magasin dans l'une des quatre autres zones. Le Juge d'appel McGillivray a dit dans ses motifs:

[TRADUCTION] Il est raisonnable de croire que, étant donné que ces deux éléments sont séparés et distincts dans le règlement, ils doivent avoir une signification différente et que le sens de l'expression «magasin de détail» n'est pas assez large pour comprendre un grand magasin.

Lors de l'appel en cette Cour le 10 juin 1966, l'appel a été accueilli dans un jugement oral qui reprenait expressément les motifs de la dissidence du Juge d'appel McGillivray.

Le Juge Houlden a été saisi d'une question semblable dans l'affaire *Oshawa Wholesale Ltd.*, une action visant à faire déclarer nul un permis de construction déjà délivré pour l'érection de ce qu'un témoin expert a appelé un [TRADUCTION] «centre commercial sous-régional». Le règlement de zonage en question ne désignait nulle part comme usage permis «un centre commercial sous-régional», ni même un centre commercial tout court, mais il permettait l'érection d'un [TRADUCTION] «centre commercial local». Le règlement définissait cette expression comme [TRADUCTION] «un groupe de petits magasins aux activités connexes, situés de façon à desservir directement un quartier domiciliaire donné». Dans de longs motifs soigneusement pesés, le Juge Houlden a traité

<sup>1</sup> [1966] R.C.S.v.

and it the smallest one according to the expert opinion which he accepted, could not be interpreted to permit a much larger shopping centre under the permitted uses entitled "retail stores" or "supermarkets". Houlden J. therefore gave judgment for the plaintiff making a declaratory order that the building permit was null and void. The appeal by the developer to the Court of Appeal for Ontario I have already referred to and it is the judgment thereon which that Court adopted in deciding the appeal in the present case against the present appellant Bayshore Shopping Centre Ltd. In his oral reasons Aylesworth J.A. did not merely adopt the reasons of Houlden J. although the learned justice in appeal did point out the very limited permitted use of "local shopping centre". Aylesworth J.A. went much further and relying on the evidence of the expert witness and upon reference to shopping centres in one American decision and by Roach J.A. in *Re Hamilton & Dominion Stores Ltd.*<sup>2</sup>, neither of which dealt with zoning by-laws, held a shopping centre was a "distinct and separate use not within the terms of the by-law in question...". Despite the very broad character of the statement in the rationale for the decision, I agree with counsel for the appellant that the judgment in the *Oshawa Wholesale* case given upon a by-law having the unique feature which I have outlined cannot be taken to have determined the interpretation of the quite different provisions of By-law 39-62 in question in this present case.

Therefore I turn to the interpretation of the by-law in question. This is By-law 39-62 of the Township of Nepean enacted on June 11, 1962, as amended. This by-law is a general zoning by-law concerning the northern part of the township by the provisions of which persons are prohibited from using any land or erecting any building or structure except in conformity with the provisions

<sup>2</sup> [1962] O.W.N. 227.

plusieurs questions qui ne sont pas pertinentes en l'espèce et il a statué que, puisque le règlement permettait précisément une sorte de centre commercial, et la plus petite, selon l'opinion de l'expert qu'il a retenue, il ne pouvait être interprété comme permettant un centre commercial beaucoup plus grand en vertu des usages permis intitulés «magasins de détail» ou «super-marchés». Le Juge Houlden a donc rendu jugement en faveur de la demanderesse en rendant une ordonnance déclaratoire que le permis de construction était nul et non avenue. J'ai mentionné plus haut l'appel interjeté par le promoteur immobilier en Cour d'appel de l'Ontario et c'est sur le jugement rendu dans cet appel-là que cette dernière Cour s'est fondée pour rejeter l'appel, en l'espèce, de la présente appelante Bayshore Shopping Centre Ltd. Dans ses motifs oraux, le Juge d'appel Aylesworth n'a pas simplement fait siens les motifs du Juge Houlden, bien que le savant juge d'appel ait effectivement signalé l'usage permis très limité d'un «centre commercial local». Il est allé beaucoup plus loin et, s'appuyant sur le témoignage du témoin expert et sur une décision américaine où il était question de centres commerciaux, ainsi que sur les commentaires du Juge d'appel Roach sur le même sujet dans *Re Hamilton & Dominion Stores Ltd.*<sup>2</sup>, ni l'une ni l'autre de ces affaires ne traitant de règlements de zonage, il a statué qu'un centre commercial était [TRADUCTION] «d'un usage distinct et séparé ne tombant pas sous le coup du règlement en question . . .». Malgré la portée très étendue de la déclaration dans les motifs de la décision, je pense comme l'avocat de l'appelante que l'arrêt *Oshawa Wholesale*, ayant trait à un règlement dont j'ai signalé l'aspect unique, ne peut être considéré comme ayant déterminé l'interprétation des dispositions tout à fait différentes du règlement n° 39-62 en l'espèce.

J'aborde donc l'interprétation du règlement en question. Il s'agit du règlement n° 39-62 du Canton de Nepean, adopté le 11 juin 1962, tel que modifié. Ce règlement est un règlement général de zonage concernant la partie nord du canton et interdisant l'usage de tout terrain ou l'érection de tout bâtiment ou de toute structure en contravention des dispositions du règlement. Les terrains à

<sup>2</sup> [1962] O.W.N. 227.

of the by-law. The lands as to which Bayshore as agent for the registered owner Ivanhoe Corporation, applied for the building permit, and which were situate at the intersection of Provincial Highway 7 (Richmond Road) and Bayshore Drive in the Township of Nepean are within the area zoned in the by-law as COMMERCIAL-REGIONAL C1 ZONE. That zone is the most comprehensive of the commercial zones dealt with in the by-law and if any shopping centre is permitted in the northern part of Nepean Township permission for the erection and use must be found in the permitted uses listed under this Commercial-Regional C1 Zone.

The by-law in ss. 7:1, 7:1:1 and 7:1:2 provides in part for the permitted uses in C1 Zone as follows:

COMMERCIAL—REGIONAL C1 ZONE

7:1:1 Permitted Uses:

A retail store, a service shop and a departmental store for the conducting of any retail business. A commercial and public garage, a clinic, a commercial school, a custom workshop, dry cleaning distributing station and a tailor's shop. A Church, a library, a business office, an eating establishment, funeral home and chapel and a place of amusement. A hotel, a tavern and a public house. An automobile service station, subject to the provisions of Section 5:10. (By-law No. 63-63)

...

7:1:2 Zone Requirements:

For uses other than for automobile service stations (By-law No. 63-63)

Lot Area (Minimum)	Nil
Lot Frontage (Minimum)	Nil
Lot Coverage (Minimum)	
a) Commercial	80%
b) on 2nd Storey	50% of lot
Height (Maximum)	60 ft.
Front Yard (Minimum)	75 ft.
Side Yard (Minimum)	Nil

l'égard desquels Bayshore, à titre d'agent pour le propriétaire enregistré Ivanhoe Corporation, a demandé le permis de construction, et qui sont situés à l'intersection de la route provinciale n° 7 (Richmond Road) et de Bayshore Drive, dans le Canton de Nepean, sont compris dans la région désignée dans le règlement de zonage comme Zone C1 Commerciale-Régionale. C'est la plus générale des zones commerciales visées par le règlement et si la construction d'un centre commercial est permise dans la partie nord du canton de Nepean, la permission quant à l'érection et à l'usage doit se fonder sur les usages permis énumérés à l'égard de cette Zone C1 Commerciale-Régionale.

Les articles 7:1, 7:1:1 et 7:1:2 du règlement, en partie, prévoient les usages permis suivants dans la zone C1:

[TRANSLATION]

ZONE C1—COMMERCIALE-RÉGIONALE

7:1:1 Usages permis.

Un magasin de détail, un magasin de services et un grand magasin pour exercer tout commerce de détail. Un garage commercial et public, une clinique, une école commerciale, un atelier d'artisan, un centre de distribution pour le nettoyage à sec et une boutique de confection. Une église, une bibliothèque, un bureau d'affaires, un établissement où l'on sert des repas, un salon et une chapelle funéraire et un établissement de loisir. Un hôtel, une taverne et un cabaret. Une station-service, sous réserve des dispositions de l'article 5:10. (Règlement n° 63-63).

...

7:1:2 Conditions du zonage:

Pour usages autres que les stations-service. (Règlement n° 63-63)

Superficie du lot (minimum)	néant
Façade du lot (minimum)	néant
Surface occupée (minimum)	
a) Commercial	80%
b) au 1 <sup>er</sup> étage	50% du lot
Hauteur (maximum)	60 pi.
Espace libre à l'avant (minimum)	75 pi.
Espace libre sur le côté (minimum)	néant

Except where a Commercial Zone abuts a Residential Zone, a 20 foot side yard shall be required on the side that so abuts.

Rear Yard (Minimum) 20% of lot depth

but not necessarily more than 30 feet nor less than 20 feet.

Off-street parking—See Sections 5:17 and 5:18

Off-street loading—see Sections 5:19(a)

Sauf le cas où une zone commerciale est contiguë à une zone d'habitation, un espace libre de 20 pieds est requis du côté adjacent.

Espace libre à l'arrière 20% de la profondeur du lot

mais pas nécessairement plus de 30 pieds ni moins de 20 pieds.

Stationnement en retrait de la rue—Voir articles 5:17 et 5:18

Chargement en retrait de la rue—Voir articles 5:19 a)

A retail store is defined in s. 2.87 as:

2.87 "Retail Store" shall mean a building or part of a building where goods, wares, merchandise, substances, articles or things are offered or kept for sale at retail and includes storage on or about the store premises of limited quantities of such goods, wares, merchandise, substances, articles, or things sufficient only to service such stores but does not include any retail outlet otherwise classified or defined in this By-law;

A service shop is defined in s. 2.92 as:

2.92 "Service Shop" shall mean a building or part of a building where services are provided such as barber's shop, a ladies hairdressing establishment, a shoe shine shop and other similar services;

and a Department Store is defined in s. 2.26 as:

2.26 "Department Store" shall mean the use of an enclosed building in which various types of commodities are kept for retail sale in separate parts of the one building on two or more floors;

It is not necessary to cite the many other definitions which appear in By-law 39-62. There was filed as an exhibit in the examination of C.J. Magwood, the secretary of Bayshore upon his affidavit a document entitled "Confidential Memorandum for Institutional Investors Bayshore" and counsel for the appellant cited parts of that document to illustrate what was to compose the proposed shopping centre. I quote several paragraphs thereof:

L'article 2.87 définit ainsi un magasin de détail:

[TRADUCTION] 2.87 «Magasin de détail» signifie un bâtiment ou une partie d'un bâtiment où des biens, articles, marchandises, substances, objets ou choses sont mis en vente en détail ou conservés à cette fin, et comprend l'entreposage sur les lieux mêmes ou à proximité d'une quantité limitée de ces biens, articles, marchandises, substances, objets ou choses qui suffit aux fins du magasin, mais ne comprend aucun commerce de détail autrement classé ou défini dans le présent règlement;

L'article 2.92 définit ainsi un magasin de services:

[TRADUCTION] 2.92 «magasin de services» signifie un bâtiment ou une partie d'un bâtiment où des services sont dispensés, par exemple un salon de barbier, salon de coiffeur pour dames, un salon de cirage de chaussures et autres services semblables;

L'article 2.26 définit ainsi un grand magasin:

[TRADUCTION] 2.26 «Grand magasin» signifie l'usage d'un bâtiment couvert dans lequel diverses marchandises sont conservées pour la vente au détail dans différentes parties du bâtiment sur deux étages ou plus;

Il n'est pas nécessaire de citer les nombreuses autres définitions qui figurent dans le règlement n° 39-62. Lors de l'interrogatoire de C. J. Magwood, secrétaire de Bayshore; sur sa déclaration sous serment, on a produit comme pièce un document intitulé Confidential Memorandum for Institutional Investors Bayshore et l'avocat de l'appelante a cité des extraits de ce document pour illustrer ce qui devait composer le centre commercial projeté. En voici quelques extraits:



## THE PROJECT

## Introduction

Bayshore Shopping Centre ("Bayshore") will be a regional shopping centre located in the Ottawa Metropolitan Area. Bayshore will consist of department stores operated by The T. Eaton Company Limited ("Eaton's") and Hudson's Bay Company Limited ("The Bay"), a Steinberg's Food Store and Miracle Mart Department Store operated by Steinberg's Limited ("Steinberg's"), and a two-level air conditioned mall serving approximately 100 additional stores. It will have a unique multi-level parking facility with approximately 3,200 parking spaces, of which more than half will be under cover for shopping convenience; each parking level will have direct access to one of the two main shopping levels.

## The Site

Bayshore will be located on a 23.4 acre site, approximately 7 miles west of Ottawa's central business district, in the north-west quadrant of the interchange at Richmond Road (Highway 7) and the Queensway, two major arterial roads in the western portion of the Ottawa Metropolitan Area. The map on page 4 shows the location of Bayshore in relation to the City of Ottawa and surrounding communities and shows access routes to Bayshore from these communities.

The Company will purchase the site on or about October 31, 1971 from Ivanhoe Corporation in accordance with and subject to conditions set out in an option agreement dated June 14, 1971.

A small shopping centre now operating on a portion of this site is to be demolished to make room for Bayshore. Existing zoning regulations permit the development and construction of Bayshore as planned and adequate municipal services are available.

It will be seen that the various components of the proposed shopping centre fall within the three definitions I have quoted. Counsel for the appellant has submitted that no component of the proposed shopping centre could fail to be within the permitted uses outlined in s. 7:1:1 quoted above and at the same time be an appropriate unit for a shopping centre. After perusal of the permitted uses I agree with this submission.

There still remains for determination whether a shopping centre is within these permitted uses even

## [TRADUCTION] LE PROJET

## Introduction

Le Centre Commercial Bayshore («Bayshore») sera un centre commercial régional situé dans la région métropolitaine d'Ottawa. Bayshore sera composé de grands magasins exploités par The T. Eaton Company Limited («Eaton's») et par la Hudson's Bay Company Limited («The Bay»), d'un magasin d'alimentation Steinberg et d'un grand magasin Miracle Mart exploités par Steinberg's Limited («Steinberg's»), et d'un mail climatisé de deux étages desservant environ 100 autres magasins. Le centre aura un parc de stationnement unique à étages multiples pour environ 3,200 voitures; plus de la moitié du parc sera recouverte pour faciliter le magasinage; chaque étage de stationnement donnera directement accès à l'un des deux étages réservés aux magasins.

## L'emplacement

Le Bayshore sera situé sur un terrain de 23.4 acres à environ 7 milles à l'ouest du centre-ville d'Ottawa, du côté nord-ouest à l'intersection de Richmond Road (la route n° 7) et du Queensway, deux artères importantes du secteur ouest de la région métropolitaine d'Ottawa. A la page 4, la carte indique l'emplacement de Bayshore par rapport à la Ville d'Ottawa et aux localités environnantes et elle indique les voies d'accès au Bayshore à partir de ces localités.

La compagnie achètera le terrain le 31 octobre 1971 ou vers cette date à Ivanhoe Corporation, en conformité et sous réserve des conditions établies dans une option d'achat en date du 14 juin 1971.

Pour faire place au Bayshore, on procédera à la démolition d'un petit centre commercial qui, à l'heure actuelle, occupe une partie de l'emplacement. Les règlements de zonage en vigueur permettent l'aménagement et la construction du Bayshore vu la disponibilité de services municipaux organisés et suffisants.

Nous voyons que les divers éléments du centre commercial projeté sont visés par les trois définitions susmentionnées. L'avocat de l'appelante a allégué qu'aucun élément du centre commercial projeté ne pouvait ne pas être compris dans les usages permis énumérés à l'art. 7:1:1 susmentionné et former à la fois une entité propre à un centre commercial. Après une étude des usages permis, je souscris à cette allégation.

Il reste à déterminer si un centre commercial est compris dans ces usages permis, même si

if every component of the proposed shopping centre would be within one of them. I find little assistance from decisions which purport to indicate the philosophic attitude which the Court should adopt in construing zoning by-laws. No authority need be cited for the proposition that a man's property is his own which he may utilize as he deems fit so long as in such utilization he does not commit nuisance, entrap the unwary or act in breach of statutory prohibitions, and therefore by-laws restrictive of that right should be strictly construed. Yet it has been said that modern zoning provisions have been enacted to protect the whole community and should be construed liberally having in certain the public interest: *R. v. Brown Camps Ltd.*<sup>3</sup>; *Re Bruce and City of Toronto et al.*<sup>4</sup>, at p. 67. But such statements usually were made when the Court was considering an application to permit the encroachment into a residential zone of some building which it was alleged would seriously affect the amenities of life of the residents thereof. In this case the lands in question are situate in a general commercial zone and every component of the proposed shopping centre would be the proper subject-matter of a building permit as a permitted use under the By-law 39-62. I therefore approach the interpretation and application of the by-law without acknowledging any compulsion to consider its provisions either strictly or liberally.

It must be noted, and it is of prime importance, that nowhere in the permitted use sections of By-law 39-62 do the words "shopping centre" either alone or accompanied by any adjective appear. This situation contrasts strongly with that which was present in *Thomas C. Watkins Ltd. v. Cambridge Leaseholds Ltd. et al.*, *supra*, where a permit was sought for the erection of a department store in a C1 Zone where it was not a listed permitted use but in C5 Zone a department store was so listed. It also contrasts with the *Oshawa Wholesale* case where a permit was sought for a "sub-regional shopping centre" in a zone where

chaque élément du centre commercial projeté se retrouve dans l'un deux. Les décisions qui tendent à indiquer l'attitude philosophique que la Cour devrait adopter dans l'interprétation des règlements de zonage ne m'aident pas beaucoup. Il n'est pas nécessaire de citer de précédents pour affirmer qu'un propriétaire peut employer son bien comme il l'entend tant qu'il ne crée pas de nuisance, ne trompe pas l'imprudent ou ne viole pas une interdiction légale, et, par conséquent, il faut interpréter strictement les règlements qui limitent ce droit. Néanmoins, il a été dit que les dispositions modernes en matière de zonage ont été adoptées pour protéger toute la collectivité et qu'il fallait les interpréter libéralement en tenant compte de l'intérêt public. *R. v. Brown Camps Estate*<sup>3</sup>; *Re Bruce and City of Toronto et al.*<sup>4</sup>, p. 67. Mais ces déclarations ont habituellement été faites quand la Cour était saisie d'une demande en vue d'autoriser l'empiètement sur une zone d'habitation d'un bâtiment quelconque qui, prétendait-on, gênerait sérieusement les agréments de la vie des habitants intéressés. En l'espèce, les terrains en question sont situés dans une zone commerciale générale et chaque élément du centre commercial projeté pourrait faire l'objet d'un permis de construction à titre d'usage permis en vertu du règlement n° 39-62. J'aborde donc la question de l'interprétation et de l'application du règlement sans essayer de considérer ses dispositions soit restrictivement soit libéralement.

Il faut remarquer ce fait de la plus haute importance que l'expression «centre commercial» ne figure ni seule ni accompagnée d'un qualificatif dans les articles du règlement n° 39-62 qui traitent des usages permis. La situation est nettement différente de celle qui existait dans l'affaire *Thomas C. Watkins Ltd. c. Cambridge Leaseholds Ltd. et al.*, précitée, dans laquelle on demandait un permis pour l'érection d'un grand magasin dans une zone C1, où il n'était pas mentionné comme usage permis, tandis qu'il l'était dans la zone C5. Elle est différente aussi de la situation exposée dans l'affaire *Oshawa Wholesale*,

<sup>3</sup> [1970] 1 O.R. 388.

<sup>4</sup> [1971] 3 O.R. 62.

<sup>3</sup> [1970] 1 O.R. 388.

<sup>4</sup> [1971] 3 O.R. 62.

it was not a permitted use but in another zone there was listed as a permitted use a "local shopping centre". In view of such express reference elsewhere in the permitted uses sections of the by-law and its omission in the zone as to which the application for permit was made, the term "retail store" could not be held to cover in the former case, a "department store" and in the latter, a "sub-regional shopping centre". In the present case there is no mention of "shopping centre" in a permitted uses section of any zone but there is set out as permitted uses in this C1 Regional-Commercial Zone the words "retail store", "a service shop" and "department store". McGillivray J.A., in his reasons in the *Cambridge Leaseholds* case, which this Court as I have pointed out, adopted said:

There can be little doubt, and counsel for the appellant, I believe, agrees, that as a generic term "retail store" would include a department store which is concerned with retail business, but the review of the various sections of the act manifest the intention, in my opinion, of making a distinction between a department store and a retail store.

Applying the same analysis I am of the opinion that the words "retail store" "service shop" and "department store" would as generic terms cover a shopping centre when there are no words in the permitted uses sections of the by-law to make a distinction between these words and a "shopping centre"—a distinction which McGillivray J.A. found in the *Cambridge Leaseholds* case. I have reached the conclusion that the omission of the words "shopping centre" in all the permitted use sections of the by-law far from indicating the intention of the Council to prohibit the erection of such structures indicated that in its view they were already covered in the three different permitted uses to which I have referred.

dans laquelle on demandait un permis pour l'érection d'un «centre commercial sous-régional» dans une zone où il n'était pas un usage permis tandis que, dans une autre zone, un «centre commercial local» était mentionné comme usage permis. Vu la présence d'une telle mention expresse dans d'autres articles du règlement se rapportant aux usages permis et son omission dans la zone à l'égard de laquelle la demande de permis a été présentée, l'expression «magasin de détail» ne pouvait être considérée comme comprenant dans le premier cas un «grand magasin» et, dans le dernier, un «centre commercial sous-régional». En l'espèce, il n'est pas fait mention d'un «centre commercial» dans un article relatif aux usages permis de quelque zone que ce soit, mais, au sujet de cette zone C1 Régionale-commerciale, on mentionne comme usage permis un «magasin de services» et un «grand magasin». Dans les motifs qu'il a rendus dans l'affaire *Cambridge Leaseholds*, que cette Cour, comme je l'ai signalé, a adoptés, le Juge d'appel McGillivray a dit:

[TRADUCTION] Il fait peu de doute, et je crois que l'avocat de l'appellant est d'accord avec moi, que «magasin de détail», en tant qu'expression générique, comprend un grand magasin qui exploite un commerce de détail, mais, à mon avis, une étude des divers articles de la loi révèle une intention de faire une distinction entre un grand magasin et un magasin de détail.

En faisant le même genre d'analyse, je suis d'avis que les expressions «magasin de détail», «magasin de services» et «grand magasin», en tant que termes génériques, comprennent un centre commercial, quand les articles du règlement se rapportant aux usages permis ne font pas de distinction entre ces expressions et un «centre commercial»—distinction que le Juge d'appel McGillivray a constatée dans l'affaire *Cambridge Leaseholds*. Je conclus que, loin de révéler l'intention du conseil d'interdire l'érection de ce genre de structure, l'omission de l'expression «centre commercial» dans tous les articles du règlement se rapportant aux usages permis indique que, selon le Conseil, ce genre de structure était déjà compris dans les trois différents usages permis que j'ai mentionnés.

The final words of the definition of "retail store" are significant:

but does not include any other retail *outlet* otherwise classified or defined in this by-law (the italicizing is my own).

I regard these words as clear indication that the Council intended to include within the definition not only a "retail store" but all retail outlets which were not otherwise classified or defined. Certainly a shopping centre is nothing but a group of "retail outlets".

Counsel for the respondent March Ridge Developments Ltd. however, submits that a "shopping centre" is otherwise "classified". He agrees the words were not "defined" in the by-law but he points to the provisions of s. 7:1:2 . . . "off-street parking—See Section 5:17 and 5:18" and cites s. 5:17 the schedule of which reads in part as follows:

#### SCHEDULE

<u>Type or Nature of Building or Structure</u>	<u>Minimum Required Parking Facilities</u>
6. A retail store, service store, or other similar establishment, a planned shopping centre or department store	1 parking space for each 180 square feet of floor area

It must be noted that s. 5:17 is in a part of the by-law entitled SECTION 5 GENERAL PROVISIONS TO ALL ZONES which part covers very many provisions but does not deal with permitted uses. Secondly, as I have stressed before, there has been no mention of a shopping centre in any permitted uses section and to provide parking regulations for a use which was prohibited seems not only surplusage but contradictory. I am quite unable to accept the suggestion that the inclusion of the words "planned shopping centre" in the parking requirement was preparatory for some future amendments which might permit such alleged presently prohibited structures. Surely the wise time to make such requirements would be when the use were permitted. I am therefore not

Les derniers mots de la définition d'un «magasin de détail» sont révélateurs:

[TRADUCTION] mais, ne comprend aucun *commerce* de détail autrement classé ou défini dans le présent règlement

(*C'est moi qui ai mis un mot en italique*)

Ces mots, selon moi, indiquent clairement que le Conseil avait l'intention d'inclure dans la définition non seulement un «magasin de détail», mais tous les commerces de détail qui n'étaient pas autrement classés ou définis. Il ne fait pas de doute qu'un centre commercial n'est rien d'autre qu'un groupe de «commerces de détail».

Cependant, l'avocat de l'intimée March Ridge Developments Limited allègue qu'un «centre commercial» est autrement «classé». Il admet que l'expression n'est pas définie dans le règlement, mais il signale les dispositions de l'art. 7:1:2 . . . «stationnement en retrait de la rue—Voir les articles 5:17 et 5:18» et il cite l'art. 5:17 dont l'annexe se lit en partie comme suit:

#### [TRADUCTION] ANNEXE

<u>Type ou nature du bâtiment ou de la structure</u>	<u>Minimum d'espace requis pour le stationnement</u>
6. Un magasin de détail, un magasin de services ou autre magasin semblable, un centre commercial organisé ou un grand magasin	1 espace de stationnement par 180 pieds carrés d'aire de plancher

Il convient de remarquer que l'art. 5:17 se trouve dans une partie du règlement qui est intitulée [TRADUCTION] ARTICLE 5 DISPOSITIONS GÉNÉRALES APPLICABLES À TOUTES LES ZONES et qui comprend un très grand nombre de dispositions mais qui ne traite pas des usages permis. Deuxièmement, comme je l'ai déjà souligné, il n'est fait mention d'un centre commercial dans aucun article concernant les usages permis et le fait d'établir des règlements relatifs au stationnement pour un usage qui est interdit semble non seulement superflu mais contradictoire. Je ne puis admettre la suggestion selon laquelle l'expression «centre commercial organisé» a été insérée dans les conditions relatives au stationnement en vue d'une modification future

ready to agree that the presence of these words "planned shopping centre" in s. 5:17 indicate that a shopping centre was "otherwise classified". The meaning I attach to those words is "otherwise in the By-law a permitted use".

On the other hand, I regard the presence of the words "planned shopping centre" in s. 5:17 as a clear indication that Council had shopping centres in mind when it enacted By-law 39-62 and believed the permitted uses "retail store", "service store" and "department store", as well as a "business office" "an eating establishment" and "an automobile service station", sufficient to authorize a permit for a shopping centre. Council however realized that a shopping centre presented special parking problems. It might well be that the parking appropriate to a retail store would not be appropriate to many retail stores, service stores and department stores all in one group sharing a common great parking area and that the parking requirement should be one referring to the total floor area and not limited to the floor area of each retail store, service store or department store. The Council therefore enacted the provision as to parking requirements found in s. 5:17.

I have found nothing in the By-law 39-62 which would prevent one lot, in this case almost twenty-four acres, being put to various permitted uses. All types of permitted uses may utilize one lot and in fact various permitted uses may occupy the same building although it would appear that a department store must occupy its own building.

*Maxwell on Interpretation of Statutes*, 12th ed. at p. 264, cites authority, if any need be cited for the proposition that one may have regard to the conduct of those who were responsible for the creation of a provision to ascertain their understanding of its meaning. This By-law 39-62 was, as I have said, enacted on June 11, 1962. Even

qui permettrait ces structures qui, allègue-t-on, sont présentement interdites. Le moment de fixer ces conditions est certainement le moment où l'usage devient permis. Je ne suis donc pas disposé à admettre que la présence de l'expression «centre commercial organisé» dans l'art. 5:17 signifie qu'un centre commercial est «autrement classé». A mon avis, cette expression signifie [TRADUCTION] «autrement un usage permis dans le présent règlement».

D'autre part, je considère que «centre commercial organisé» à l'art. 5:17 indique clairement que le Conseil avait les centres commerciaux à l'esprit quand il a adopté le règlement n° 39-62 et croyait que les usages permis «magasin de détail», «magasin de services» et «grand magasin», de même que «bureau d'affaires», «établissement où l'on sert des repas» et «station-service», suffisaient à autoriser la délivrance d'un permis pour un centre commercial. Cependant, le Conseil s'est rendu compte qu'un centre commercial posait des problèmes particuliers de stationnement. Il se peut fort bien que le stationnement qui convient à un magasin de détail ne convient pas à plusieurs magasins de détail, magasins de services et grands magasins groupés ensemble et partageant un grand parc de stationnement commun, et que la condition relative au stationnement se rapporte à la surface totale d'occupation et qu'elle ne se limite pas à la superficie d'occupation de chaque magasin de détail, magasin de services ou grand magasin. Le Conseil a donc adopté la disposition relative aux conditions du stationnement qui se trouve à l'article 5:17.

Je n'ai rien trouvé dans le règlement n° 39-62 qui empêche de faire différents usages permis d'un lot qui, en l'espèce, a une superficie de presque vingt-quatre acres. Un lot peut servir à tous les genres d'usages permis et, en fait, le même bâtiment peut être consacré à divers usages permis bien qu'il semblerait qu'un grand magasin doive occuper son propre bâtiment.

Dans *Maxwell on Interpretation of Statutes*, 12<sup>e</sup> éd., p. 264, on cite des textes, s'il est nécessaire d'en citer, qui appuient la thèse selon laquelle il peut être tenu compte du comportement de ceux qui sont responsables de la création d'une disposition pour déterminer le sens qu'ils prêtaient à cette disposition. Comme je l'ai déjà dit, le règle-

if we may not take judicial notice of the many shopping centres which have been erected in Nepean Township since that date we have the evidence of the secretary of the appellant that there exists today on the very lands which are the subject of the application for building permit for a shopping centre, a much smaller one which had been erected since 1962. Therefore it is apparent that the Council which enacted By-law 39-62 and the building inspector who acted under its direction, have always believed that a shopping centre was a permitted use on Regional-Commercial Zone C-2. In confirmation of this I note that counsel for Nepean Township filed a factum on this appeal and submitted:

By-law 39-62 has been in force since 1962 and, under its authority, shopping centre development has taken place on the site in question and other sites within the Township of Nepean

and further:

... the respondents Nepean and Bourne had or have no grounds upon which to base a rejection of the application for Building Permit

For these reasons I have concluded that the appeal should be allowed and the order of Keith J. pronounced on November 12, 1971, should be restored. The appellant and the respondents, the Township of Nepean and William Bourne, will be entitled to their costs throughout from the respondent March Ridge Developments Limited.

*Appeal allowed with costs.*

*Solicitors for the appellant: McCarthy & McCarthy, Toronto.*

*Solicitors for the respondents, Township of Nepean and William Bourne: Bell, Baker, Thompson & Oyen, Ottawa.*

*Solicitors for the respondent, March Ridge Developments Ltd.: Thomson, Rogers, Toronto.*

ment n° 39-62 a été adopté le 11 juin 1962. Même si nous ne prenons pas judiciairement connaissance des nombreux centres commerciaux qui ont été érigés dans le canton de Nepean depuis cette date, le secrétaire de l'appelante a témoigné qu'à l'heure actuelle, les terrains mêmes qui font l'objet de la demande d'un permis de construction pour un centre commercial sont occupés par un centre commercial beaucoup plus petit, érigé en 1962. Il est donc évident que le Conseil qui a adopté le règlement n° 39-62 et l'inspecteur de construction qui a agi selon ses directives, ont toujours pensé qu'un autre centre commercial était un usage permis dans la zone C-2 Régionale-Commerciale. A l'appui de ce qui précède, je fait remarquer que le Conseil du canton de Nepean a déposé, lors du présent appel, un factum dans lequel il allègue ce qui suit:

[TRADUCTION] Le règlement n° 39-62 est en vigueur depuis 1962 et, sous son régime, un centre commercial a été aménagé sur le terrain en question et sur d'autres terrains dans les limites du canton de Nepean.

et, de plus:

[TRADUCTION] ... les intimés Nepean et Bourne n'ont jamais eu et n'ont toujours pas de motif sur lequel ils peuvent fonder le rejet de la demande du permis de construction.

Pour ces motifs, je conclus qu'il y a lieu d'accueillir l'appel et de rétablir l'ordonnance rendue par le Juge Keith le 12 novembre 1971. L'appelante et les intimés The Township of Nepean et William Bourne ont droit de recouvrer leurs dépens en toutes les Cours de l'intimée March Ridge Developments Limited.

*Appel accueilli avec dépens.*

*Procureurs de l'appelante: McCarthy & McCarthy, Toronto.*

*Procureurs des intimés, Township of Nepean et William Bourne: Bell, Baker, Thompson & Oyen, Ottawa.*

*Procureurs de l'intimée, March Ridge Developments Ltd.: Thomson, Rogers, Toronto.*